EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.12.2013
COM(2013) 864 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 691/2011 av den 6 juli 2011 om europeiska miljöräkenskaper

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 691/2011 av den 6 juli 2011 om europeiska miljöräkenskaper

Bakgrund till rapporten

Enligt artikel 10 i förordning (EU) nr 691/2011 (nedan kallad *förordningen*) ska kommissionen avlägga rapport enligt följande:

”Artikel 10

Rapportering och översyn

Senast den 31 december 2013 och därefter vart tredje år ska kommissionen överlämna en rapport om genomförandet av denna förordning till Europaparlamentet och rådet. Denna rapport ska innehålla en utvärdering av framför allt kvaliteten hos de uppgifter som har överförts, de metoder som använts vid uppgiftsinsamlingen, den administrativa bördan för medlemsstaterna och de deltagande enheterna samt statistikens användbarhet och effektivitet.

Rapporten ska vid behov och med beaktande av de resultat som avses i artikel 4.2 åtföljas av förslag

- om införande av nya moduler för miljöräkenskaper, t.ex. utgifter och intäkter i samband med miljöskydd (Eper)/räkenskaper för miljöskyddskostnader (Epea), sektorn för miljövänliga varor och tjänster (EGSS), energiräkenskaper, miljörelaterade transfereringar (subventioner), räkenskaper för resursanvändning och förvaltningskostnader (Rumea), vattenräkenskaper (kvantitativa och kvalitativa aspekter), avfallsräkenskaper, skogsräkenskaper, räkenskaper för ekosystemtjänster, räkenskaper för mängder av upplagrat material i ekonomin (EW-MSA) och skattningar av utvunnet icke använt material (inklusive jord),

- avsedda att ytterligare förbättra kvaliteten hos uppgifterna och metoderna för uppgiftsinsamling, så att uppgifterna blir mer heltäckande och jämförbara och den administrativa bördan för företag och förvaltning minskar.”

Denna förordning var EU:s första förordning om miljöräkenskaper. I samband med denna infördes följande tre moduler:

- Räkenskaper över utsläpp till luft som visar 14 olika gaser från industrigrupper och hushåll.
- Miljöskatter, där man skiljer mellan fyra olika typer av beskattning – skatt på energi, transport (förutom bränsle), utsläpp och naturresurser – uppdelat på 64 industrigrupper, hushåll och ej bofasta som betalar dessa skatter.

- Räkenskaper över materialflöde för 50 materialtyper som visar den inhemska utvinningen samt import och export. Därefter följer den inhemska materialförbrukningen = inhemsk utvinning + import – export för varje typ av material och totalt.

De här tre modulerna var statistiskt de mest utvecklade och uppfyller viktiga miljöpolitiska behov i fråga om luftutsläpp och klimatförändringar, finansiella instrument för att begränsa föroreningar samt resurseffektivitet.

När denna första förordning diskuterades och senare antogs av Europaparlamentet och rådet, underströk användare i parlamentet och kommissionens generaldirektorat att de här första tre modulerna endast skulle ses som en utgångspunkt och att det politiska behovet av miljöräkenskaper var mycket större. Europaparlamentet införde även en förteckning i artikel 10 (ovan) över nya möjliga moduler att prioritera i framtiden.

I förordningen fastställdes datumet för inlämning av den första rapporten till den 31 december 2013, vilket med tanke på den tid som krävs för antagande, översättning och andra processer innebar att man var tvungen att utarbeta rapporten vid en tidpunkt då de nödvändiga uppgifterna enligt förordningen ännu inte var tillgängliga. En korrekt bedömning av uppgifternas kvalitet, metoderna för uppgiftsinsamling och liknande kommer att göras i början av 2014.

Dataöverföringen för de tre första modulerna är bra och fortsätter att förbättras

Den första formella dataöverföringen i enlighet med förordningen ska ske senast den 30 september 2013 för modulerna för luftutsläpp och miljörelaterade skatter, och den 31 december 2013 för materialflödesräkenskaper för hela ekonomin. Det är därför inte möjligt att inom tidsfristerna för denna rapport kommentera kvaliteten på dessa uppgifter i detalj.

Sex medlemsstater (Spanien, Frankrike, Cypern, Malta, Österrike och Polen) har dessutom beviljats partiellt eller fullständigt undantag (kommissionens genomförandebeslut 2012/691/EU av den 6 november 2012, EUT L 308, 8.11.2012, s. 23), så att de kan lämna in uppgifterna upp till två år senare. Vissa av de här länderna har emellertid gjort större framsteg än väntat och några av dem uppfyller därmed mer eller mindre kraven i förordningen.

Genom den aktuella ändringen av bilaga XXI till EES-avtalet är Norge och Island bundna av kraven i förordningen, sistnämnda land med ett undantag på två år, medan Liechtenstein har undantagits dessa krav.

Vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport har tidsfristerna för inlämning av uppgifter till den första datainsamlingsomgången i enlighet med förordningen precis eller ännu inte gått ut. Ett stort antal länder har dock redan frivilligt tillhandahållit en stor mängd uppgifter. I mitten av 2013 hade 20 länder lämnat in fullständiga eller nästan fullständiga uppgifter för miljöskatter och räkenskaper för utsläpp till luft och 24 hade lämnat in uppgifter för materialflödesräkenskaper. Täckningen (antalet länder och ifyllnadsgraden för enskilda tabeller), aktualiteten och tillförlitligheten förbättras efter hand.

Eurostat och de nationella statistikbyråerna samarbetar i arbetsgrupper och särskilda temaspecifika taskforces för att säkerställa hög noggrannhet, samanvändbarhet och jämförbarhet på uppgifterna.

Resultaten av de frivilliga datainsamlingarna offentliggörs på Eurostats webbplats och i olika publikationer.

Formell kvalitetsbedömning under första halvåret 2014

Arbetsgrupperna har utarbetat ett format för den kvalitetsrapport som medlemsstaterna enligt artikel 7 i förordningen ska lämna till kommissionen (Eurostat) och den första rapporten kommer att avläggas efter den första dataöverföringen i slutet av 2013. Rapporten kommer att ta hänsyn till alla kvalitetsaspekter som aktualitet, jämförbarhet, tillgänglighet, tydlighet, samanvändbarhet, fullständighet och noggrannhet. Den kommer även att innehålla en strukturerad beskrivning av de källor och metoder som används för att sammanställa uppgifterna. Rapporten kommer att diskuteras med medlemsstaterna under våren 2014 och utgöra grunden för en plan för att ytterligare förbättra uppgifternas kvalitet, vad gäller bland annat jämförbarhet och aktualitet.

Användning av uppgifterna

Miljöräkenskapsdata har en lång rad politiska användningsområden både på nationell nivå och på EU-nivå. Ett särskilt tydligt exempel är den inhemska materialförbrukningen från materialflödesräkenskaperna som har blivit den viktigaste indikatorn för flaggskeppsinitiativet Ett resurseffektivt Europa inom Europa 2020-strategin. Räkenskaperna för utsläpp till luft hjälper oss att förstå vilka ekonomiska sektorer som ansvarar för utsläppen av växthusgaser som leder till klimatförändringar, och miljöskatter (särskilt energiskatter), som också hör till indikatorerna för resurseffektivitet, är ett viktigt ekonomiskt instrument för att minska utsläppen. Dessa uppgifter är särskilt relevanta för politiska åtgärder som utvecklats inom ramen för Europa 2020-strategin och som syftar både till att uppnå klimat- och energimål och samtidigt säkerställa en hållbar ekonomisk tillväxt.

Alla uppgifter ingår i flera publikationer och analyser och finns på Eurostats allmänna webbplats
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction.

Webbplatsen innehåller också bakgrundsinformation, handböcker för metodik och sammanställning av data samt olika publikationer av de befintliga uppgifterna. De här tre modulerna skulle emellertid kunna främjas ytterligare i takt med att de blir mer etablerade, för att uppmuntra användare som kanske inte känner till deras mervärde att använda dem i större omfattning. Eftersom de bygger på befintliga datauppsättningar, är det inte ovanligt att användare går direkt till de ursprungliga uppgifterna utan att vara fullt medvetna om fördelarna med miljöräkenskaper, i synnerhet möjligheten till en integrerad miljöekonomisk analys. Räkenskaper över utsläpp till luft används till exempel fortfarande i relativt liten utsträckning i jämförelse med inventeringar av växthusgaser eller utsläppsdata enligt konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar. Ett annat exempel är miljörelaterade skatter, där datauppsättningarna enligt förordningen erbjuder ytterligare en

uppdelning av de ekonomiska verksamheter som betalar skatterna, vilket är en användbar extra parameter för detaljerade skatteanalyser. Därför bör större ansträngningar göras för att främja användningen av datauppsättningarna i målgruppsinriktade publikationer och statistiska evenemang i takt med att dataöverföring sker mer rutinmässigt enligt förordningen och högre grad av fullständighet och längre tidsserier uppstår efter hand.

I praktiken används uppgifterna främst på EU-nivå och av specialiserade forskningsinstitut. I vissa länder verkar uppgifterna användas i stor omfattning medan de nationella statistikbyråerna i andra länder uppger att uppgifterna används relativt lite av respektive nationella regeringar och att man därför bör uppmuntra en mer omfattande användning. Användningen av uppgifterna kan väntas öka i takt med att täckningen blir bättre vad gäller antalet länder och längden på de tidsserier som finns tillgängliga för analys av trender.

Miljöräkenskaper utvecklas även på internationell nivå

De miljöräkenskaper som krävs enligt förordningen är utformade som ”satelliträkenskaper” till de konventionella nationella räkenskaperna, det vill säga det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS) och det internationella nationalräkenskapssystemet (SNA). De tre räkenskaper/moduler som omfattas av den första förordningen ingår även i det internationella systemet för integrerade miljöräkenskaper (SEEA), som FN:s statistikkommission i mars 2012 antog som internationell statistisk standard (stödd och offentliggjord av FN, Europeiska kommissionen, OECD, Världsbanken, IMF och FAO). Eurostat och flera EU-länder har i hög grad bidragit till att utarbeta SEEA.

Centrala aspekter av dessa räkenskaper vidareutvecklas även genom strategierna för grön tillväxt från OECD och FN:s miljöprogram samt Världsbankens initiativ om redovisning av naturkapital.

Liten administrativ börda

För att uppfylla uppgiftskraven i förordningen kan ländernas nationella statistikbyråer använda befintliga grunduppgifter som de sedan anpassar till klassificeringarna i nationalräkenskaperna.

Räkenskaperna för utsläpp till luft grundar sig till exempel på arbete som redan har genomförts för luftutsläppsinventarierna, som krävs för rapportering enligt FN:s ramkonvention om klimatförändringen (UNFCCC) och Uneces konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP). I miljöräkenskaperna utökas sedan dessa grunduppgifter för att motsvara klassificeringarna och koncepten i input-output-tabellerna i nationalräkenskaperna så att de anpassas till statistik om industri- och tjänstesektorn inom ekonomin.

Miljöskatter redovisas på listan över nationella skatter som medlemsstaterna redan rapporterar till kommissionen (Eurostat).

Vad gäller materialflödesräkenskaperna hämtas uppgifter om inhemsk utvinning (för produktion av biomassa) från jordbruksstatistiken, uppgifter om mineraler från statistiken om

gruvdrift och stenbrytning, uppgifter om fossila bränslen från energistatistiken och uppgifter om import och export från utrikeshandelsstatistiken.

Genom återanvändning av befintliga uppgifter är den extra börda som uppkommer för företag extremt liten. Arbetsbördan ligger främst hos de nationella statistikbyråerna som bearbetar befintliga uppgifter och gör grundläggande uppgifter mer användbara för analytiska ändamål genom att anpassa dem till nationalräkenskapernas koncept och klassificeringar. I de flesta länder kräver dessa arbetsuppgifter i regel totalt två personer som arbetar heltid för de första tre modulerna. För att kunna utveckla nya moduler och upprätthålla och ytterligare förbättra kvaliteten på miljöräkenskaperna måste nationella myndigheterna se till att tillräckliga resurser ställs till förfogande.

Eurostat hjälper länder att genomföra de första tre modulerna

Eurostat har vid behov hjälpt medlemsstater att genomföra de första tre modulerna, bland annat genom följande åtgärder:

- Bidrag för pilotstudier.
- Lättare utbyte av erfarenheter mellan länder.
- Kurser inom ramen för europeiska statistikers utbildningsprogram.
- Handböcker och manualer.
- Förenkling och rationalisering av metoden för dataöverföring till Eurostat för de första tre modulerna.

Tre extra moduler har föreslagits

Eurostat och medlemsstaterna har fortsatt att utveckla nya moduler i statistiska arbetsgrupper. Under perioden 2011–2012 utvecklade man metoder och genomförde pilotstudier främst inom de första tre modulerna som anges i artikel 10, nämligen miljöskyddskostnader, miljövänliga varor och tjänster samt räkenskaper över fysiska energiflöden. Dessa moduler ansågs vara de mest utvecklade ur ett begreppsmässigt perspektiv och nödvändiga statistiska uppgifter finns tillgängliga. Inte heller dessa nya moduler medför någon eller någon större arbetsbelastning för företag och hushåll, utan arbetet genomförs av de nationella statistikbyråerna som justerar och anpassar uppgifter som redan samlats in för andra ändamål (statistiska eller administrativa). De nya modulerna motsvarar även EU:s politiska prioriteringar för grön tillväxt och resurseffektivitet.

Kommissionen (Eurostat) hjälper länderna att förbereda sig för de tre nya modulerna genom bidrag, utbyte av erfarenheter, handböcker etc. på samma sätt som för de tre första modulerna under tidigare år. Med stöd av sådana bidrag har till exempel modulen för miljöskydd varit föremål för pilotstudier i 20 medlemsstater sedan 2001, pilotstudier om miljövänliga varor och tjänster har genomförts i 12 medlemsstater och energitester i 12 medlemsstater. Dessutom har vissa länder genomfört pilotstudier utan finansiellt stöd från EU. Även Norge och Schweiz har deltagit aktivt och delat med sig av sina erfarenheter. Överlag har medlemsstaterna samlat på sig stor erfarenhet från dessa moduler, och delat med sig av denna

på tekniska möten. Denna erfarenhet togs i beaktande, vilket gjorde att kommittén för det europeiska statistiksystemet kunde avge ett positivt yttrande om förslaget till förordning den 7 februari 2013. En katalog över pilotstudierna finns på Eurostats webbplats:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction

På grundval av detta antog kommissionen den 2 maj 2013 ett förslag till ändringsförordning (KOM(2013) 247) i syfte att lägga till dessa tre moduler till den första förordningen. I slutet av 2013 hade diskussionerna om detta förslag kommit långt i rådet och parlamentet.

Ytterligare moduler håller på att utarbetas

Arbetet fortgår även vad gäller de flesta andra räkenskaper i artikel 10, nämligen

- miljörelaterade transfereringar (subventioner), där en arbetsgrupp av erfarna medlemsstater håller på att utveckla en ram för datainsamling,
- utgiftsredovisning för användning och förvaltning av resurser (Rumea), där fokus har legat på resursförvaltning i samband med genomförandet av den nya modulen om sektorn för miljövänliga varor och tjänster,
- räkenskaper för vattenflöde där det begreppsmässiga arbetet har gått framåt men hämmas av brist på grunduppgifter,
- räkenskaper för skog, där fokus ligger på utveckling av en integrerad miljömässig och ekonomisk redovisning av skog i enlighet med SEEA.

De här frågorna är potentiella kandidater för en tredje uppsättning av moduler.

Alla dessa potentiella moduler ingick i den europeiska strategin för miljöräkenskaper som antogs 2008 av kommittén för det statistiska programmet, bestående av de ansvariga från alla nationella statistikbyråer. Denna strategi från 2008 håller på att uppdateras för att bättre avspegla antagandet av den första förordningen och början på arbetet med den andra, samt för att nya politiska behov ska beaktas. Medlemsstaternas nationella statistikbyråer är på grund av budgetåtstramningar och brist på personal tveksamma till att godta för många moduler. De rekommenderar istället att man främst fokuserar på att förbättra kvaliteten och främja användningen av de första och de andra tre modulerna.

Räkenskaper för ekosystemtjänster samt biologisk mångfald är politiskt mycket efterfrågade, men ur ett mättekniskt perspektiv befinner de sig i en mycket tidig pionjärsfas av forskning och utveckling, som kräver tvärvetenskapliga arbetslag bestående av bland annat biologer, miljöexperter, kartritare och statistiker. Därför föredrar man att låta Europeiska miljöbyrån leda arbetet. De nationella statistikbyråernas roll i detta skede är främst att tillhandahålla grundläggande uppgifter – till exempel beträffande jordbruksproduktion, markanvändning (Lucas) och regional statistik, samt att ge råd om statistiska frågor vid behov.

Mer aktuella uppgifter

Ytterligare ett önskemål från användarna är bättre aktualitet. De första tre modulerna utarbetades som ganska detaljerade strukturdata för att man skulle kunna analysera samspelet

mellan ekonomi och miljö i de utvalda områdena i den första förordningen. Ända sedan man införde den europeiska planeringsterminen, EU:s ekonomiska och finanspolitiska plan, har det funnits önskemål om att vid sidan av traditionella ekonomiska uppgifter som BNP även låta den omfatta miljöaspekter. Eurostat arbetar med nationella statistikbyråer för att se hur dessa miljöräkenskaper skulle kunna sammanställas tidigare. Både Eurostat och medlemsstaterna har gjort stora framsteg vad gäller att sammanställa och bearbeta räkenskaperna fortare. Det är dock föga troligt att man kommer att uppnå den nivå av aktualitet som krävs för den europeiska planeringsterminen. Eurostat håller därför även på att undersöka om snabbskattningar för vissa huvudindikatorer skulle kunna genomföras mycket tidigare (t.ex. skattningar av koldioxidutsläppen vid t + 4 månader, räknat från Eurostats månadsstatistik över energianvändning).

Framtidsutsikter

Kommissionen (Eurostat) kommer att noggrant kontrollera kvaliteten på de uppgifter som tagits emot för de första tre modulerna i slutet av 2013 och vid behov föreslå förbättringar för enskilda länder eller metoden som helhet.

Diskussionerna om den andra uppsättningen moduler kommer att fortsätta under 2014 i Europaparlamentet och rådet. Statistiker kommer att fortsätta förbereda det praktiska genomförandet av dessa tre extra moduler.

Den europeiska strategin för miljöräkenskaper kommer att omarbetas i samarbete med de huvudsakliga användargrupperna och nationella statistikbyråer. Tidsfristen för fullbordandet av denna nya europeiska strategi för miljöräkenskaper är mitten av 2014.

Kommissionen och medlemsstaternas förvaltningar kommer att fortsätta att arbeta tillsammans för att resultaten av miljöräkenskaperna ska få större synlighet och bredare användning.